



EAI 총선 대담

“바뀐 게 없는 대한민국, 이제부터가 문제다”:

총선 평가와 미래 진단

- 일시: 2020년 4월 20일(월), 18:00-21:00
- 장소: 동아시아연구원 대회의실
- 참석자: 강원택 (서울대 교수), 최태욱 (한림국제대학원대학교 교수), 손열(EAI 원장)

■ **손열 원장:** 이번 21대 국회의원 선거 결과에 대해 지난 한 주간 수많은 기사가 쏟아져 나왔다. 여당의 압승, 야당의 참패 원인 분석이 주를 이루었다는 느낌이다. EAI의 관심은 한국정치의 미래에 있다. 한국정치 연구를 대표하는 두 분을 모신 귀한 자리에서 이번 선거를 통해 한국 민주주의와 정치의 구조적 측면을 들추어 보고 대선과 함께 다가올 미래를 전망, 고민해 보는 기회를 갖고자 한다.

먼저 선거 승패 이면에 거대 양당의 대결정치를 지적하지 않을 수 없다. 20대 국회 내내 양당이 극한대립으로 지새웠고, 광화문, 서초동으로 아스팔트 대립이 이어졌다. 선거 국면에서도 양당은 정책 없이 이전투구를 벌였고 준연동형 비례대표제를 도입하면서 경쟁적으로 위성 정당을 만들어 국제적 망신을 자초했다. 거대 양당으로 표가 갈렸고 제3당은 간신히 명맥을 유지하는 결과를 가져왔다. 좀 넓게 본다면 서구에서도 정치 양극화 경향은 심각하다. 사회경제적 양극화에 따라 이를 반영하는 정당간 이념적 정책적 거리가 넓어지고 이에 따라 정치적 갈등과 정치 마비 현상이 벌어지고 있는데, 한국의 경우는 어떻게 보아야 하나.

정치 양극화, 진영논리, 대결정치가 한층 강화된 총선

■ **강원택 교수:** 한국의 경우 미국만큼 정치 양극화가 심하지는 않다. 우리에게서 항상 제3지대가 있어왔다. 대선을 보면 92년 정주영, 97년 이인제, 2002년 정몽준, 2007년 이회창, 그리고 2012년과 17년에는 안철수가 있었다. 항상 양극적 흐름에 만족하지 않는 유권자가 있어왔고 이들을 끌어들이는 제3세력이 있었다. 이러한 제3지대에 대한 열망이 국회의원 선거에도 많이 표출이 되었다. 하지만 이번 선거에 있었던 위성 정당 간의 경쟁은 유권자를 양극으로 몰고 가게 된 면이 있다. 한쪽에서 위성 정당을 만드니 다른 쪽에서 경쟁적으로 위성 정당을 만드는 일이 벌어지면서 양극으로 나뉘고 중간이 몰락하는 현상이 나타났다.



구조적으로 보면, 미국은 연방제 국가이기 때문에 연방 정부와 주 정부 간 권력의 분점이 있다. 그러나 한국처럼 강력한 대통령제 하에서는 대통령이 권력의 상당 부분을 가지게 된다. 이러한 대통령이 갈등의 중심에 놓이면 사회적으로 양극으로 분열되기 쉽다. 이번 코로나 정국 속에서도 대통령을 도울 것이냐, 돕지 않을 것이냐는 문제가 부상했다. 또 한 가지는 제 3 세력을 견인할 만한 중요한 후보가 없었다는 점이다. 과거에 안철수가 이러한 역할을 했으나 현재의 안철수는 참신함을 상실했고 선거운동에서도 아쉬운 점을 보였다. 결국 제 3 지대에 대한 유권자의 수요는 있으나 이것을 제공할 만한 지도자와 정당이 없었다는 것이다. 하지만 앞으로 제 3 당의 출현은 언제든지 가능하다고 본다. 이번 선거 결과는 매우 특별한 경우라고 볼 수 있다. 180 석을 한 정파가 가져간 것인데, 물론 지켜는 봐야겠지만 향후 양당간 갈등적 형태로 전개될 가능성이 농후하다. 이러한 갈등을 겪으면서 중간에서 갈등을 조율해줄 수 있는 세력의 필요성이 대두될 것이기 때문에 향후 제 3 세력의 등장 가능성은 여전히 열려있다.

■ **최태욱 교수:** 나 역시 한국의 정치 양극화는 서구와 같은 이념적 양극화 사례와는 다르다고 본다. 사실 한국의 양대 정당은 정권을 잡기위해서라면 거의 모든 정책 사안에 유연하게 나왔다. 복지를 중심으로 역대 정권들의 정책을 들여다보면, 노태우와 김영삼의 소위 보수 정부 10년 경제정책과 사회정책, 그리고 그 뒤의 김대중과 노무현의 진보 정권 10년을 비교하면, 진보 정권 동안 사회경제적 양극화가 더 심해진 것을 볼 수 있다. 보수 정부에서 비정규직이 더 많아지고 재벌이 더 커져야 하지만, 역설적으로 이러한 상황이 진보 정부에서 일어났다. 2010년대 들면서 경제민주화와 복지국가가 시대정신으로 떠올랐을 때, 당시 새누리당 당대표였던 박근혜가 내놓은 맞춤형 복지정책 등은 매우 진보적이었다. 대선에서 문재인 후보와 박근혜 후보가 붙었을 때 경제민주화 복지국가의 정도와 현실성과 내용을 보면 누가 우파고 좌파인지 구분이 어렵다. 당시 새누리당 색깔은 빨간색이었다. 대결에서 이기기 위해서는 아무 정책이라도 가져다 쓰는 게 한국정치의 현실이다.

이념에 기반하지 않은 채 거대 양당의 진영정치, 대결정치의 폐해는 늘 심각했다. 87년 한국의 민주화 이후 늘 그랬다. 그런데 이번에는 선거제도 개혁 과정에서 비례의석마저, 심지어 위성 정당이라는 어이없는 꼼수, 최소한의 품위를 버린 것을 시민들이 보면서 굉장히 대결적인 것을 느끼고, 또 그 대결정치의 시민들도 참여했으므로, 이번에 더 심각해진 것은 사실이다. 선거제도 개혁 과정이 양극화를 더 부추긴 것 같으며, 전략적이기도 한 것처럼 보인다. 사실 선거제도 개혁은 비례성이 높은 선거제도를 도입하여 표를 얻는 만큼 유력한 새 정당이 나오도록 하여 진영정치와 대결정치를 해소하자는 취지였지만, 그 과정에서 양대 정당이 깊숙이 들어오며 비례의석까지도 쪼개 가져가고자 하여 오히려 과거 선거보다 제 3 당이 들어설 여지를 대폭 줄여 놓았다. 결과적으로 제 3 지대가 괴멸하는 사태가 왔다.



코로나 선거인가?

■ **손 열 원장:** 두 분 다 우리 정치제도가 갖고 있는 구조적 문제를 짚어 주셨다. 사실 정책적인 면이 이번 선거 캠페인에서 부각됐다면 여당으로서는 상당히 어려운 선거를 치렀을 것이다. 정책 선거라면 여당이 중간평가 프레임에서 벗어나기 어려웠을 텐데, 굳이 3년 성적표를 매기자면, 경제는 어려워지고 재정 투입에 의해 고용 불안을 막고 있지만 자영업자와 중소기업인의 어려움은 날로 커지고 있다. 외교안보 성과도 좋지 않아, 작년 11월 EAI 외교안보 중간평가 여론조사 결과를 보면 10점 만점에 4.5점이란 인색한 점수가 나왔다. 사회적으로도 조국 사태로 대한민국이 반쪽으로 갈라진 모습을 보였다. 결코 후한 점수가 나오기 힘든 여건이었다. 정책 선거를 막아 여당에 유리한 환경을 제공한 데는 제도 변수와 함께 코로나가 한 몫 하지 않았을까.

■ **최태욱 교수:** 사실상 코로나 정국이 들어오며 반전이 시작되었다. 총선 초입에서는 정부의 코로나 대응에 대한 의구심과 불신, 그리고 실제 오류도 드러났다. 또 세계적으로 팬데믹 상황에서 ‘한국은 어떨까’ 하는 불안감이 있었다. ‘코로나 이후 사회는 어떻게 될 것인가’ 하는 불확실성 속에서 선거운동기간이 시작되었는데, 문재인 정부가 코로나 대응을 잘 하고 있다는 평이 국내외적으로 줄이어 나왔다. 이런 가운데 정부와 여당 측은 여당이 패배하면 불안이 올 수 있다는 위기감을 내세우며 국난극복을 위해 지지해 달라라는 구호를 내걸었고, 일반 유권자들이 이를 지지한 것으로 보인다. 어찌 보면 정부 여당으로서는 한국이 코로나에서 탈출하는 시점과 총선이란 정치 일정이 절묘하게 맞아 떨어져 유리한 국면이 조성된 것 아닌가.

■ **강원택 교수:** 코로나 문제와 같은 국가적 위기와 비상사태가 발생하면 국민의 일차적인 관심은 국가의 역할과 공공의 문제, 즉 공적인 부분으로 몰릴 수밖에 없다. 이번 코로나 사태로 중앙정부와 지방정부를 아우르는 국가의 역할에 대한 관심이 높아졌고 이것이 시민의 참여와 공공성의 문제로까지 이어졌고 높은 투표율을 가져왔다고 본다. 나아가 위기 시 국가 지도자를 중심으로 뭉치는 현상(rally around the flag)이 코로나 정국에서 여지없이 드러났다고 본다.

무너진 시민사회

■ **손 열 원장:** 코로나 선거에서 잘 보이지 않은 것은 제3당과 시민사회가 아닌가 싶다. 먼저 제3 지대를 따져보자. 이들의 몰락에는 거대 양당의 전략적 행동만큼이나 제3당 자체의 결함도 있지 않을까. 제3당의 필요성이 항상 제기됨에도 불구하고 정의당 정도를 제외하면 제3당의 가치와 이념이 무엇인지 잘 알 수가 없다. 단순히 양대 정당 사이에서 균형추의 역할, 양극단으로 치우치지 않는 중도(中道) 정도의 메시지로써 유권자의 지지를 얻기 힘들다.

■ **강원택 교수:** 영국을 예로 들어보겠다. 영국은 보수당과 노동당의 양대 정당 체제이다. 여기에 자유민주당이라는 제3의 정당이 있다. 자유민주당을 이념적으로 놓게 되면 보수당과 노동당 사이에



있지만 그 이념이 두 정당의 중간적 특성을 갖는 건 아니다. 자유민주당은 리버럴리즘(liberalism, 자유주의) 이념과 가치를 추구한다. 개인 자유의 중시, 성 소수자 존중, 친유럽적 태도를 취한다. 이 가치가 기존 양대 정당과 중첩되는 부분도 있지만 분명히 구별되고 있다. 안철수 당이라고 하는 국민의 당을 보자. 예전에 안철수 대표를 서울대 강연에 초청한 적이 있는데, 중도는 무엇인가에 대해 물어보니 그것은 그때그때 다르다고 했다. 이런 게 중도는 아니다. 정당은 자신만의 콘텐츠가 있어야 한다.

■ **손 열 원장:** 이번 선거에서는 그간 정치적으로 대단히 액티브한 활동을 보여 온 시민사회도 잘 보이지 않았다. 선거국면에서는 매니페스토 검증 등으로 정책 선거를 유도하고 정치인을 감시하는 등 시민사회의 역할이 있었다.

■ **강원택 교수:** 사실 국회의원 선거에서 매니페스토는 내각제 국가에게 의미를 갖는다. 한국에서 정책 이니셔티브는 행정부, 대통령에게서 나오는 것이므로 한국의 국회의원 선거에서 정책 공약의 의미는 상당히 제한적일 수 밖에 없다. 더욱이 일부 시민단체 등에서 공약에 대한 평가를 했지만 코로나 사태로 관심을 얻지 못했다.

어찌 보면 시민사회의 역할은 이제부터가 중요하다. 선거 결과 권력이 한 쪽으로 쏠리게 되었다. 여당은 2017년 선거로 행정권력을, 2018년 지방선거를 통해서 지방권력을, 이번 선거를 통해서 입법권력을 장악했다. 사법부도 대법관 13명 중에서 9명을 문재인 정권에서 임명했다. 사법부의 독립성에 영향이 갈 것이다. 검찰에 대한 노골적인 압박도 나타나고 있다. 야당이 몰락한 상황에서 선거 때보다 선거 이후 권력의 독선, 오용, 남용, 부패의 가능성을 감시하고 견제하는 시민사회의 역할이 대단히 중요하다.

■ **최태욱 교수:** 강교수께서 점잖게 짚어주었는데 나는 좀 까놓고 얘기를 해야겠다. 우리 정치판을 자세히 들여다 보자. 만약 복잡한 전술과 의미가 있는 정치 게임이 매 총선, 대선 때 벌어진다면, 정책경쟁을 위한 새로운 분석과 해석이 필요할 것이고 시민사회나 전문가의 도움이 늘 필요할 것이다. 하지만 지금의 정치 게임은 정책이나 이념이 아닌, 농경시대처럼 지역이나 인물에 기반을 둔 두 유력 정당과 제왕적 대통령이 꾸려가는 헌정 체제 하의 게임이다. 1987년 이래 30여년 동안 지속되는 단순한 제도 환경에 양대 정당은 매우 익숙해져 있고, 학계나 시민사회의 도움이 필요 없게 된 지 이미 오래다. 단순한 정치게임에서는 그들의 도움이 필요하다기 보다는 그들을 어떻게 이용할 것인가가 더 중요하다. 정당이나 정치권은 시민사회를 경청하지 않고, 시민사회는 이용당하고 있다. 아니, 시민사회도 이를 인지하고 화끈하게 이용당하겠다고 정치권에 들어가는 것이다. 그만큼 학계나 시민사회의 권위가 땅에 떨어졌다. 특히 이번 위성 정당을 만드는 과정에서 시민사회나 학계 인사가 정치권에 들어가서 도와주고 자리를 깔아주며 창피한 짓을 했다. 시민사회가 정치인을 꾸짖고 이러한 짓을 못하게 해야 했지만 오히려 나서서 위성 정당의 더러운 꼼수 게임에 역할을 하는 지경에 왔다. 만약 시민사회나 학계가 의미 있는 방향제시를 할 수 있는 위치를 얻고자 한다면 지금의 양대 정당 대결정치가 깨지고 제3의 유력정당들이 새로 등장할 수 있는 환경이 구축되어야 한다. 새로운



시대의 새로운 정당이 등장하면 새로운 세력으로서 방향, 이념, 전략, 전술에 대한 의견이 필요할 것이지만 현재 체제에 익숙한 정치세력들은 조언과 감시가 필요 없다.

대한민국의 이념 지형과 세대 지형, 바뀌지 않았다.

■ **손 열 원장:** 지난 수차례 선거에서 진보진영의 압승으로 한국의 정치지형은 보수에서 진보로 이동하였고, 이것이 뉴노멀(new normal)이라는 주장이 제법 나오고 있다. 한국 정치는 과연 바뀌고 있는가.

■ **최태욱 교수:** 잘못된 해석이다. 한국 정치는 여전히 바뀌지 않았다. 먼저 세대를 보자. 오히려 586 세대가 정점에 왔다. 한국 정치에서 세대 교체가 일어났다고 하려면 386 으로 시작한 지금의 586 세대가 물러나야 한다. 지금의 정치권은 586 들이 장악한 것 같다. 세대 지형의 변화나 구색을 갖추기 위해 양대 정당과 정의당이 젊은 세대를 놓고 흥내를 냈지만 의미 있는 세대교체는 일어나지 않았다.

‘민주당이 전국 수준의 선거에서 계속해서(2016년 총선, 박근혜의 탄핵, 2017년 대선, 2020년 총선) 이긴 것은 진보의 부상이 아닌가?’에 대한 답은 ‘아니다’다. 그 직전 네 번은 한나라당 계열이 승리했다. 또 2007년의 대선에서는 이명박이 압승하고, 2008년 총선과 2012년 총선에서 연이어 압승, 같은 해 대선도 이겼다. 미래통합당 계열이 그 때 당시 계속 이겼지만, 이것을 보수의 부상이라고 보기는 어렵다. 앞서 언급하였듯이 2010년대 초에는 경제민주화, 복지국가 정책 때문에 정치권이 진보화 되었으며 박근혜조차 당을 복지국가 정당이라고 하지 않았던가.

■ **강원택 교수:** 나 역시 진보화 주장에 동의하지 않는다. 한국 갤럽이 조사한 여론조사 결과 추이를 보면 흥미로운 점을 발견할 수 있다. 자유한국당이든 미래통합당이든 보수 정당 지지는 2017년 대선 이후 대체로 18%에서 25% 사이에 머물러 있다. 문재인 대통령과 민주당의 지지율은 이보다 훨씬 높다. 그런데 문 대통령이나 민주당의 지지도는 사건이 생길 때마다 등락이 크다. 재미있는 건 민주당 지지율이 빠져도 그것이 보수 정당 지지의 상승으로 이어지지 않았다는 것이다. 민주당이나 문 대통령 지지에서 이탈한 사람들은 ‘지지 정당 없음’으로 갔다. 보수정당이 대안이 되지 못했고 그래서 지지율도 일정했다.

이번 선거 결과를 보면 지역구 투표에서 더불어민주당이 49.9%, 미래통합당이 41.5%였다. 정당 투표는 미래한국당이 33.8%, 더불어민주당이 33.4%로 비슷했다. 물론 여기에 열린민주당이나 정의당 등 진보 성향 정당 표를 더 하면 48.5%로 높아지기는 하지만 이것이 근본적인 이념 지형 변화를 의미한다고 생각하지는 않는다. 보수 정당 지지도가 그동안 움직이지 않았다는 건 2017년 이후 정치적 변화에 보수가 제대로 응답하지 못했기 때문이고, 따라서 중도 유권자들이 이번에는 민주당의 손을 들어준 것이다.



보수세력이 치열하게 따져보았어야 하는 변화는 2016-2017년 촛불집회와 박근혜 전 대통령 탄핵이다. 한국 정치는 촛불집회, 탄핵의 이전과 이후로 나뉘는 것 같다. 옛날식 보수, 박정희식 패러다임의 종언이 촛불집회였다. 세상이 바뀌었지만 보수는 안 바뀌었다. 결국 진보로 민심이 넘어갔다기보다 보수로 가지 않은 것이다. 문재인 정부에 대한 불만이 많더라도 보수정당으로는 못 가는 것이다. 이것은 이념 지형의 변화가 아니다.

문제는 보수정당의 콘텐츠이다. 보수 유튜브나 광화문에서 떠드는 ‘안보 보수,’ ‘시장 보수’ 만으로는 어렵다. 요즘 유권자 다수는 주거, 고용, 교육, 노후 보장, 건강 이런 것에 관심이 많다. 보수정당이 이런 데 관심이 가졌나? 결국 이번 선거 결과는 민주당이 잘해서 상을 준 것 아니라 보수가 못해서 벌을 준 것이다.

현행 비례제는 폐기처분 신세

■ **손열 원장:** 지금까지 논의를 정리해 보면 이번 선거로 여야 의석수에서 커다란 변화가 있었지만 한국정치의 기본틀은 거의 바뀌지 않았다. 정당은 정책정당으로 바뀌지 않았고, 구성원의 변화, 세대교체도 없었으며 정당간 이념 지형 역시 변화가 없다. 오히려 게임의 룰은 왜곡되어 양대 정당간 대결구도, 진영정치만 강화시켰다. 다 어두운 평가만 나왔다. 그러면 이런 정치를 바꾸려면 무엇에 주목해야 하나. 어디부터 손을 대야 하나.

■ **강원택 교수:** 여야 대결구도를 넘기 위해서는 보수가 얼마나 젊고 개혁적인 모습으로 변모해 갈 것이냐가 관건이다. 이런 변화는 오래 걸린다. 영국 노동당은 1979년 마가렛 대처의 보수당에 권력을 잃은 후 무려 18년을 기다려야 했다. 그것도 토니 블레어라는 젊은 당수가 등장하여 새로운 노동당, ‘New Labour’를 말하면서 다 뜯어고치겠다고 해서 1997년에야 집권했다. 그저 화장 고치는 정도로는 잃어버린 신뢰를 회복하기 어렵다. 야당으로 반대할 것은 반대해야겠지만, 미래를 위한 대안을 제시하면서 국정 담당자로서의 신뢰 회복이 필요하다. 대결만으로는 신뢰 회복이 어렵다.

그러나 당장의 정치적 대립이나 갈등 여부는 180석을 얻은 민주당에 달려 있다. 힘을 몰아주었지만 일방주의적으로 국정을 운영하면 그에 대한 역풍이 불 것이다. 야당을 배려하고 정치력을 발휘해야 한다. 2004년에도 열린우리당이 152석의 과반 의석을 얻었지만 서툰 국정운영으로 정치적 대립만 격화되었고 그 이후 열린우리당의 지지율은 하락해 갔다. 그 때의 경험을 되새기는 것이 필요하다.

■ **최태욱 교수:** 현재 한국 정치의 폐해를 넘으려면 제도 개혁을 하지 않을 수 없다. 이번 총선은 선거제도 개혁의 첫 결과이다. 원래 개혁을 반대했던 미래통합당은 당연히 현행 비례제를 폐지하자고 할 것이고, 내심 이를 반대했던 민주당 출신 국회의원들 역시 폐지를 선호할 것이다. 나는 현행 비례제가 폐지될 것으로 생각한다. 그 다음 선택지는 두 가지이다. 첫 번째는 연동형 비례대표제를 유지하는 것이고, 두 번째는 새로운 선거제도를 도입하는 것이다.



만일 연동형 비례대표제를 유지한다면 세 가지는 바뀌어야 한다. 첫째는 지역별 비중을 줄이는 것이다. 현재 300석을 유지하는 것을 전제로 지역별 비중이 253석이다. 의석의 84%이고, 늘 양대정당이 다 나눠가지고 독점해왔다. 지역별 비중을 줄이지 않는 한, 의미 있는 비례대표제를 기대할 수 없다. 참고로 독일이나 뉴질랜드처럼 연동형 비례대표제 하는 나라는 지역별 비중이 50:50이다. 두 번째는 보정율이다. 이번 총선에서 정의당은 정당득표율 10%를 얻었다. 독일식을 따르면 원래 300석 중 10%(30석)을 받고 유력정당이 되어야 한다. 예를 들면, 정의당이 지역에서 받은 의석수가 5석이면 비례에서는 25석이 보장되어야 하며 이게 보정율 100%이다. 우리 현 제도는 보정율이 50%인데, 창피하게도 세계에서 최초이고 유일하다. 지역구에서 이미 불균형이 심각하게 일어나는 상황에서 100%도 아닌 50%를 주면 위성정당이 아니더라도 군소정당에 머무를 수 밖에 없다. 세 번째는 양대 정당의 꿈수인 위성 정당을 막는 제도적 장치를 마련해야 한다. 하나 확실한 것은 연동형 비례대표에 부합하는 규정이 필요하다는 것이다. 연동형 비례대표제는 원래 정당의 득표율에 비례하여 의석을 나눠주는 선거제도이다. 이런 취지에 맞게 선거법의 한 조항에 ‘비례후보를 내지 않은 정당은, 즉 국민으로부터 정당 지지율을 평가 받지 않으려고 하는 정당은, 지역구 후보를 낼 수 없다’ 라는 규정을 포함하는 것이다. 끝으로 아예 다른 선거제도를 도입하는 선택지도 있다. 네덜란드, 스웨덴과 같은 다수의 선진국이 채택하는 개방형 명부제(open-list) 혹은 혼합형 비례대표제가 그것이다.

■ **강원택 교수:** 향후 제도 개선을 하려 할 때 문제는 두 거대 정당이 현행 소선거구 단순다수제 중심의 선거제도에서 혜택을 보고 있다는 점이다. 즉, 적대적 공생관계 속에서 현상유지를 선호할 가능성이 큰 가운데 어떻게 비례성 높은 선거제로도 개혁을 이끌어 낼 것인가가 관건이다. 차기 대선 후보가 이를 최우선 공약으로 내걸고 당선되는 길을 상징할 수 있겠으나, 그게 그렇게 쉽지 않다. 우선 대선 후보들이 공약은 하지만 지키려고 하지 않는다. 문재인 대통령은 2012년 대선 때 연동형비례대표제를 약속했고 이번에도 비슷한 것을 제시했으나 안 한다. 또 다른 어려움은 선거제도 개정은 국회의원의 정치적 이해관계와 관련이 커서 대통령이 주도적으로 해결하기 어렵다. 결국 사회적으로 이에 대한 합의가 마련되어야 한다. 제도 개정에 대한 사회적 공감대가 커져야 한다. 시민사회의 역할이 중요하다는 얘기다.

대통령은 시민의회를 활용하라

■ **최태욱 교수:** 시민사회 역할, 심분 동의한다. 대의제 민주주의에서 선거제도는 대리인의 원칙을 정하는 것이며 대리인을 뽑는 주인(시민)이 결정해야 할 문제이다. 어찌 보면 선거제도는 헌법보다 중요하다. 이 중요한 선거제도를 다수가 원한다고 해서 패스트트랙(fast-track) 등으로 바꾸는 것은 대단히 폭력적 처사이다. 현행 선거제가 누더기가 되어 폐기처분 신세가 된 이유는 선거제도에 대한 합의점이 낮기 때문이다. 역으로 국민들이 합의한 것이라면 정당들이 꿈수를 못 부릴 것이다.



나는 합의의 수준을 높일 수 있는 방식으로 시민의회의 도입을 제안한 바 있다 (EAI 들리는 논평 ‘산으로 간 개정 선거법, 민의는 어디에?’, 2020/03/12). 실제로 시민의회를 통해 선거제도를 개혁한 나라가 있다. 캐나다와 네덜란드는 선거법이 발전되어 있어 주 선거법을 주민들이 결정하며, 주지사들이 시민의회를 소집해서 개혁을 한 적이 많다. 그것을 우리나라에 적용한다면, 대통령이 시민의회를 소집하여 선거제도 개혁안을 시민들로 인해 만들게 하고, 그것을 대통령이 국회에 입법안으로 내놓는 것이다. 그러면 국회가 공개투표를 진행할 수 있다. 시민의회가 열린다는 것은 시민사회 전체가 이 사안을 논의한다는 의미이다.

문재인 대통령은 180 석이라는 모든 개혁안을 통과시킬 수 있는 거대 정당을 얻었다. 제왕적 대통령제와 지역과 인물에 기초한 양당제를 포함하는 87년 체제 속에서 명실공히 제왕의 등장이 이루어진 것이다. 강력한 권력을 활용하여 성군이 될 수 있는 조건을 갖추었다고도 볼 수 있다. 명실상부한 제왕적 대통령이 시민의회 방식을 통해 선거제도 개혁안을 제시해 주기를 기원한다.

제왕적 대통령제 수술이 필요하다

■ **강원택 교수:** 권력구조 얘기로 마무리하고 싶다. 선거제도 개혁과 같이 가야하는 것이 권력구조 개혁이다. 2016년 촛불집회에서 제기된 주장의 핵심은 결국 ‘제왕적 대통령제’를 바꾸자는 것이었다. 그러나 권력교체 이후에도 여전히 우리는 제왕적 대통령 하에 있는 것 같다. 청와대의 국정 주도는 사실 더욱 강화되었다. 여기서 다시 영국 얘기를 꺼내고 싶다. 코로나 위기 속에서 엘리자베스 여왕이 2차대전 이후 처음으로 대국민 연설하는 것을 감동적으로 들었다. 만일 우리 체제하에서 대통령이 유사한 연설을 한다면 정파적으로 받아들여 반응은 정확히 둘로 나뉠 것이다. 정권/행정 수준에서의 비판과 국가/체제 수준에서 비판은 분별되어야 한다. 이것이 뒤섞여 나타날 때 그 국가는 표류한다. 사회통합과 국가안보, 미래를 도모하는 장기전략을 맡는 역할을 하는 대통령과 행정수반으로서 총리간 권력 분점이 이루어 질 필요가 있다는 말이다. 결국 개헌인데 그것이 어렵다면 총리의 국회 선출이라도 이루어져야 한다. 개헌에 대해 조속히 사회적 논의가 이루어지길 희망한다.

■ **손 열 원장:** 두 분 다 비례대표제와 분권형 권력구조를 지지하는 만큼 제도 이야기로 결론을 대신했다. 말씀을 들어보면 흥미롭게도, 한국정치를 바꾸기 위한 바람직한 시나리오는 제왕적 대통령이 비례성 있는 선거제도 개혁에 새로이 물꼬를 터주고, 다음 정부에서 분권형 권력구조로의 길을 여는 것으로 정리될 수 있겠다. 역시 현 문재인 대통령의 시대적 책무가 막중하다는 느낌이다.

이번 선거로 문 정부는 강력한 권력을 장악하게 되었지만 임기는 2년도 안 남았고 곧 대선 국면을 맞는다. 코로나 사태의 먹구름은 이미 한국을 뒤덮고 그 뒤에 거대한 태풍이 다가오고 있다. 자영업자, 중소기업, 한계기업, 나아가 경제 전반에 고용위기가 닥치는 가운데 정부는 국채 발행, 공적자금



투입, 국유화, 구조조정의 힘겨운 싸움을 벌여야 한다. IMF 위기를 연상케 하는 쓰나미가 우리뿐 아니라 전세계를 휩쓸 기세이다. 국제경제질서도 요동칠 것이다.

미증유의 위기 속에서 정부 여당이 권력에 취해 독주하고 야당이 반발하며 대결정치가 재가동되고 정치 마비 현상이 반복되면 대한민국은 난파선 신세가 될 것이다. 오늘 대담에서 나왔듯이 정부 여당에 필요한 첫 번째 스텝은 야당과의 협치, 시민사회와의 협력이다. 위기일수록 사회적 합의가 필요하다. 이런 취지에서, 행정, 입법, 사법 권력을 다 가진 정당이 오히려 거국 내각을 제의하여 온 국민의 힘을 모으고 경제 드림팀을 구성하여 위기를 돌파하는 지혜와 용기를 보여주길 기대한다. ■

저자 약력(가나다순)

강원택_ 서울대학교 정치외교학부 교수. 영국 런던정치경제대(LSE)에서 정치학 박사를 취득하였다. 한국 정치학회장, 한국정당학회장을 역임하였다. 주요 연구 분야는 한국 정치, 의회, 선거, 정당 등이다. 주요 논저로는 《한국 정치의 결정적 순간들》(2019), 《사회과학 글쓰기》(2019), 《한국 정치론》(2019), 《시민이 만드는 민주주의》(2018, 공저), 《대한민국 민주화 30년의 평가》(2017, 공저), 《대통령제, 내각제와 의원정부제》(2016) 등이 있다.

최태욱_ 한림국제대학원대학교 교수. 미국 UCLA 에서 정치학 박사학위를 취득했다. 창비 편집위원, 참여연대 상집위원, 비례민주주의연대 공동대표, 국회의장 자문위원 등을 역임하였다. 주요 연구 분야는 민주주의와 시장경제, 복지국가의 정치경제, 동아시아경제통합 등이다. 최근 저서로는 《청년의인당》(2018), 《한국형 합의제 민주주의를 말하다》(2014), 《복지 한국 만들기》(2013, 공저) 등이 있다.

손열_ EAI 원장 · 연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 연세대학교 국제학대학원장, 언더우드학부장, 현대일본학회장, 한국국제정치학회장 등을 역임하였다. 주요 연구 분야는 국제정치경제, 일본외교정책, 동아시아 국제관계 등이다. 최근 저서로는 《저출산 고령화의 외교안보와 정치경제》(2019, 공저), Japan and Asia's Contested Order (2018, with T.J. Pempel), 《한국의 중견국외교》(2017, 공저), Understanding Public Diplomacy in East Asia (2016, with Jan Melissen) 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 대담록을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 4월 24일

“EAI 총선 대담- 바뀐 게 없는 대한민국, 이제부터가 문제다: 총선 평가와 미래 진단”

ISBN 979-11-90315-69-2 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr